Lausanne, le 18 avril 2006

RAPPORT EXPLICATIF

concernant les

DIRECTIVES
SUR LES ENGINS PYROTECHNIQUES DE DIVERTISSEMENT

1. Commentaire général

1.1. Préambule

La législation fédérale sur les substances explosibles présente des lacunes, concernant les autorisations ponctuelles délivrées, chaque année, pour la vente des engins pyrotechniques de divertissement. Elle ne contient en outre aucune règle concernant le tir de ces engins.

Des accidents graves se sont produits ces dernières années à l'étranger. Par ailleurs, l'utilisation d'engins pyrotechniques à des fins de divertissement est en augmentation.

La police cantonale étant compétente pour statuer sur les demandes d'autorisations en la matière, l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels (ECA), ainsi que les fédérations vaudoise et suisse des sapeurs-pompiers, sont intervenus, pour l'engager à publier des directives impératives de portée générale.

Le but essentiel d'une telle réglementation est d'unifier la procédure et les critères en relation, notamment, avec les mesures de sécurité à prendre et les contrôles y relatifs.

1.2. Commerce de détail des engins pyrotechniques de divertissement

La loi vaudoise du 5 septembre 2000 sur les armes, les accessoires d'armes, les munitions et les substances explosibles (LVArm) donne à la police cantonale la compétence de statuer sur les demandes d'autorisation en matière de commerce de substances explosibles, qui comprennent les engins pyrotechniques de divertissement (art. 4, al. 2, litt. i LVArm).

L'art 44 de la Loi fédérale du 25 mars 1977 sur les substances explosibles (ci-après LExpl) dispose que "les cantons peuvent limiter le commerce de détail des engins pyrotechniques de divertissement à des occasions déterminées, le soumettre à d’autres conditions et interdire la vente de certaines pièces d’artifice".

Se fondant sur ces dispositions, la police cantonale vaudoise soumet le commerce de détail des engins pyrotechniques de divertissement à des prescriptions particulières, annexées à l'autorisation de vente, à l'occasion des fêtes du 1er août.

Ces directives sont considérées juridiquement comme des conditions ou des charges liées à une décision administrative. Elles précisent le droit fédéral sur la base des règles de sécurité édictées par l'Association suisse des artificiers professionnels (ASDAP).

La sanction pénale de leur éventuelle inobservation est rendue possible par le recours à l'art. 292 CP (inobservation d'une décision de l'autorité).

De manière à leur assurer une meilleure légitimité et une meilleure publicité, il paraît souhaitable d'ancrer ces normes, admises et pratiquées depuis de nombreuses années, dans un texte de droit impératif, publié et applicable pour tout le canton.

En particulier, malgré les accidents spectaculaires survenus ces dernières années, les dangers présentés par ces engins sont largement méconnus, spécialement par les personnes désirant en vendre. La règle la plus importante à édicter officiellement est ainsi celle concernant la formation des vendeurs, formation d'ailleurs prévue, quoique de manière laconique, par le droit fédéral.

1.3. Utilisation des engins pyrotechniques de divertissement

L'art. 1 LExpl réserve les "prescriptions de droit cantonal en matière de police du feu et des constructions". La législation fédérale ne règle par ailleurs pas l'utilisation des engins pyrotechniques de divertissement.

Par commerce, au sens de l'art. 3, al. 1 LExpl, il faut entendre toutes les opérations touchant les matières explosives et les engins pyrotechniques, en particulier le fait d'en fabriquer, entreposer, détenir, importer, fournir, acquérir, utiliser et détruire. Le tir des engins pyrotechnique est donc une forme de commerce au sens de la LExpl et l'art. 4, al. 2, litt. i LVArm donne à la police cantonale la compétence de délivrer les autorisations en la matière.

Jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions précitées, la compétence de délivrer ou de refuser de telles autorisations était par défaut échue aux communes, qui recourait aux spécialistes en explosifs (dépiégeage) de la police cantonale pour obtenir des prescriptions de sécurité. Cette pratique a perduré quelque temps, malgré les nouvelles bases légales, et un des buts de la présente directive est de rappeler autant que de clarifier cette répartition des compétences.

Aux fins de statuer sur ces demandes d'autorisations, la police cantonale a régulièrement tenu à jour sous forme écrite des directives reprenant les règles édictées par l'ASDAP.

L'augmentation du nombre de cas de feux d'artifice rend nécessaire la codification et la publication de ces dispositions.

Par ailleurs, la commune doit pouvoir conserver un droit de préavis sur le tir de feux d'artifice pour son territoire. De la sorte, si le préavis communal est négatif, la police cantonale s'y conformera.

1.4. Catégories d'engins pyrotechniques de divertissement déterminées par le droit fédéral

L'Office central pour les explosifs et la pyrotechnie (OCEP)a entrepris de définir, dans les exigences techniques, la répartition des engins pyrotechniques par catégories en fonction du groupe auquel ils appartiennent. Ces exigences techniques n'étant pas encore disponibles, les directives reprennent simplement la classification en quatre catégories déterminée par le droit fédéral, qui est la suivante (art. 7, al. 1, de l'Ordonnance sur les explosifs, ci-après OExpl, selon les critères de dangerosité figurant à l'annexe 1, chiffre 2, de l'OExpl) :

- **Catégorie I** (jouets pyrotechniques) : engins qui contiennent un élément pyrotechnique de très faible dangerosité, y compris ceux prévus pour une utilisation dans des bâtiments.

Ils comprennent une quantité de matière explosive net admise de 3 g au maximum.

Seules leur fabrication et leur importation requièrent une autorisation. Les autres prescriptions concernant les engins pyrotechniques ne leur sont pas applicables (art. 7, al. 3, de l'OExpl).

- **Catégorie II** : pièces d'artifice de faible dangerosité destinées à une utilisation à ciel ouvert, dans un petit secteur.

  Ils comprennent une quantité de matière explosive net admise de 250 g au maximum.

- **Catégorie III** : pièces d'artifice présentant une dangerosité modérée destinées à une utilisation à ciel ouvert, dans un large secteur.

  Ils comprennent une quantité de matière explosive net admise de 750 g au maximum.

  L'âge de vente pour cette catégorie est de 18 ans révolus, fixé par l'OExpl.

- **Catégorie IV :** pièces d'artifice présentant une dangerosité élevée, qui ne peuvent pas être tenues dans le commerce de détail.

La Confédération prépare une liste précise et détaillée des modèles d'engins pyrotechniques disponibles sur le marché, en fonction de ces catégories. A ce jour, ce document n'est pas encore terminé, mais il fera foi dès sa publication.

2. Commentaire par articles des directives

Seules les dispositions nécessitant une explication particulière sont reprises ici.

Article premier

Il est indispensable de rappeler que les directives, à de très rares exceptions près, contiennent uniquement des règles complétant le droit fédéral.

On a ainsi évité, autant que possible, de répéter dans le texte de directives ce qui est déjà contenu dans la législation fédérale, à laquelle il est fait renvoi ici. Par exemple : la règle selon laquelle, à l'intérieur, le poids brut de la quantité de marchandise sur les points de vente ne devra pas dépasser 30 kilos figure à l'art. 89, al. 1, de l'OExpl et n'a donc pas besoin d'être rappelée dans les directives; il en va de même de la quantité maximale de 300 kg pour un stockage à l'intérieur, qui est prescrite à l'art. 87 OExpl..

En revanche, le présent rapport explicatif rappelle si nécessaire le contenu du droit fédéral, de manière à donner une vue complète de la règlementation dans le domaine concerné.

Art. 2

L'utilisation des engins pyrotechniques à des fins professionnelles, même lorsqu'il s'agit par exemple d'un spectacle, est entièrement régie par la législation fédérale.

Art. 3

Les définitions adoptées ici pour l'ensemble des directives sont reprises du droit fédéral.

Art. 4

Le domaine des engins pyrotechniques de divertissement est en constante évolution. De nouveaux produits échappant à la classification fédérale ou mal répertoriés pourraient ainsi apparaître, nécessitant pour des motifs de sécurité que l'autorité édicte à leur sujet des dispositions dérogeant aux directives en vigueur.

De même, les circonstances peuvent rendre urgentes des mesures limitant l'accès aux engins pyrotechniques. On pense ainsi par exemple, à l'usage abusif qui pourrait en être fait lors de manifestations, particulièrement dans la période estivale précédant la fête nationale, où des autorisations de vente au détail sont normalement délivrées.

Une possibilité est ainsi réservée à la police de prendre les mesures idoines, même si elles devaient déroger aux directives.

Par ailleurs, si une commune éprouve le besoin de recourir à des décisions exceptionnelles, en matière de pyrotechniques, pour des motifs de police, elle a toute latitude pour requérir à cette fin la police cantonale, qui dispose d'une permanence 24h/24.

Art. 5

A relever ici que la vente par correspondance est interdite par l'art. 16, al. 2, de la LVArm.

Art. 6

Les engins pyrotechniques contiennent entre autres de la poudre noire, qui est considérée par le droit fédéral comme de la poudre de guerre.

Cette poudre noire est aussi utilisée pour certaines manifestations, comme le tir au canon ou le tir avec des armes anciennes. Des règles étant ainsi nécessaires concernant ce produit, il peut être assimilé aux engins pyrotechniques de divertissement.

Art. 7 et 8

L'art. 89 al. 4 OExpl n'est pas tout à fait clair ("…L'offre de ces articles est interdite à l'intérieur des grands magasins dont la surface de vente dépasse 1000 m2"). Il est donc utile de préciser ces définitions dans les directives.

Par "magasin" on entend ici un commerce et non pas un entrepôt, ainsi que le texte des directives le laisse d'ailleurs bien apparaître.

A relever que ces définitions, comme à l'art. 11 des directives, ne correspondent pas à celles en usage dans les règlementations générales relatives à la police du commerce, où un "magasin" est une variante d'un commerce, et non l'inverse. Force est néanmoins ici, dans le domaine de pyrotechniques, d'axer ces définitions sur la distinction entre un entrepôt (appelé aussi parfois "magasin" en matière d'explosifs) et un local commercial. En effet, la notion de "commerce" au sens de la législation fédérale sur les substances explosibles (art. 3 al. 1 LExpl) est distincte de celle du droit cantonal en matière de police du commerce et n'est pas conciliable avec celle-ci. Il arrive ainsi, malheureusement, que deux domaines distincts du droit connaissent des termes identiques mais recouvrant une réalité juridique différente.

Art. 9

Du 1er juillet au 1er août, des autorisations ponctuelles sont délivrées pour tous les commerces, quels qu'ils soient, pour autant qu'ils remplissent les conditions nécessaires. En effet, seul le 1er août entre en considération à l'heure actuelle pour les tirs, faute d'intérêt public à généraliser les feux d'artifice et faute de moyens pour gérer les demandes et contrôler la situation à d'autres périodes.

Hors de cette période, il existe des débits dans le canton qui bénéficient de l'autorisation de vendre ces produits toute l'année.

Art. 10

Lors de la vente des engins pyrotechniques de divertissement de la classe I, les limites d'âge qui pourraient figurer sur les étiquettes ou les emballages doivent être respectées, quand elles existent.

Les engins pyrotechniques de divertissement de la catégorie II ne peuvent pas être remis à des personnes de moins de 12 ans (point 3.4.1, chiffre 2, de la Directive de protection incendie matières dangereuses de l'AEAI / Association des établissements cantonaux d'assurance incendie). Cette règle a déjà été promulguée officiellement dans d'autres cantons, notamment à Genève.

La législation fédérale prévoit déjà elle-même que les engins pyrotechniques de divertissement de la catégorie III ne peuvent pas être remis à des personnes de moins de 18 ans (art. 15, al. 3, de la LExpl et 7, al. 2, de l'OExpl) et que les engins pyrotechniques de la catégorie IV ne peuvent pas être tenus dans le commerce de détail (art. 7, al. 2, de l'OExpl). Ces règles ne doivent pas être reprises dans les directives, puisqu'elles figurent déjà dans la législation fédérale, à laquelle renvoie l'article premier, al. 1 des directives.

Art. 11

L'art. 89, al. 4, de l'OExpl, est ici complété est précisé. Il prévoit par ailleurs que la vente des engins pyrotechniques est interdite dans les grands magasins d'un seul niveau dont la surface de vente est supérieure à 1000 m2 et que la vente des engins pyrotechniques est interdite aux entrées et sorties, ainsi qu'aux passages qui peuvent servir de sorties de secours.

Art. 12

De nombreuses mesures de sécurité concernant les points de vente sont détaillées dans la législation fédérale elle-même :

- Celui qui se livre au commerce de matières explosives ou d'engins pyrotechniques est tenu, pour en assurer la préservation et pour protéger les biens et les personnes, de prendre toutes les mesures qui peuvent raisonnablement être exigées compte tenu des circonstances (art. 17 de la LExpl).

- Les engins pyrotechniques doivent, dans la mesure du possible, être conservés dans leurs emballages d'expédition ou d'assortiment (art. 88, al. 1, de l'OExpl).

- Les emballages et les récipients renfermant des matières explosives et des engins pyrotechniques seront aménagés et marqués de manière que soit exclue toute mise en danger des personnes et des biens (art. 19, al. 1 LExpl).

- Les matières explosives et les engins pyrotechniques seront protégés notamment contre le feu, les intempéries, le vol et la mainmise de tiers non autorisés (art. 22, al. 1, de la LExpl).

- Les engins pyrotechniques doivent être pourvus d'un mode d'emploi décrivant le maniement et les précautions à prendre et rendant attentif aux risques spécifiques qu'ils font courir. Ce mode d'emploi pourra aussi revêtir la forme d'un dessin, si cela permet d'exclure un maniement incorrect (art. 26, al. 3, de l'OExpl).

- Les pièces d'artifice mises directement en vente doivent être présentées dans leur plus petite unité d'emballage ou placées sous verre. Seules des attrapes, marquées en conséquence, seront exposées dans les devantures et les vitrines (art. 89, al. 2, de l'OExpl).

Les directives précisent quant à elles que, sur les points de vente, pour éviter le vol, l'incendie et respecter l'esprit de l'OExpl, il est impératif que :
- les lieux ne soient pas aménagés en self-service,
- toutes les mèches soient protégées,
- des avis bien visibles interdisent de fumer,
- des moyens d'extinction du feu soient disponibles (bidon d'eau et extincteur).

Le "self service" signifie que les clients se servent eux-mêmes et passent à une caisse. La prohibition de ce système est à comprendre en relation avec l'obligation de désigner un vendeur responsable et de former les collaborateurs chargés de vendre des pyrotechniques.

Art. 13

La législation fédérale contient déjà les règles suivantes concernant la quantité de marchandise présente sur les points de vente :

- A l'intérieur, le poids brut de la quantité de marchandise sur les points de vente ne devra pas dépasser 30 kilos (art. 89, al. 1, de l'OExpl). Elle sera stockée à l'écart d'autres matières et objets inflammables, dans des récipients ou tiroirs fermés à clef, auxquels les clients n'ont pas accès (art. 89, al. 1, de l'OExpl).

- A l'extérieur, la quantité de marchandise sur les points de vente ne doit pas dépasser le besoin journalier prévisible (art. 89, al. 3, de l'OExpl)

Les directives précisent que cette dernière ne sera en aucun cas supérieure à 300 kilos, poids brut.

La question s'est posée d'exiger éventuellement l'affichage des conditions de stockage. Cependant, la formation dispensée aux vendeurs place sur ceux-ci la responsabilité de faire respecter ces conditions, qu'ils sont censés connaître et avoir à disposition. Il n'est donc pas nécessaire d'en informer le public par voie d'affichage.

De même, l'autorisation de vente n'a pas besoin d'être affichée, puisque l'obligation de la tenir à disposition et de la produire, lors des contrôles, existe déjà.

Art. 14

La législation fédérale prévoit, en matière de stockage, qu'à l'intérieur la quantité stockée est au maximum de 300 kilos, poids brut, dans un local EI[1]-60 icb (F-90/T-30), à l'écart d'autres matières ou objets inflammables. Située hors des surfaces de vente, cette marchandise ne doit pas être accessible au public (art. 87 de l'OExpl).

Les directives précisent qu'à l'extérieur, la quantité stockée est au maximum de 2'000 kilos (référence à l'art. 73, al. 5, de l'OExpl), poids brut, dans un container fermé convenablement afin d'éviter le vol. Il sera placé à bonne distance d'un site à risque élevé d'incendie (50 m d'une colonne à essence, par exemple) et un périmètre de sécurité de 10 mètres sera aménagé alentour. Au terme de la période de vente, la marchandise restante doit être immédiatement reprise par le fournisseur.

Il va de soi que ces exigences doivent être respectées aussi pour le stockage par les particuliers (acheteurs), qui parfois disposent de grandes quantités.

Art. 17

L'article 90 de l'OExpl prévoit que des surveillants responsables doivent être désignés pour la vente des engins pyrotechniques. Ils doivent être expérimentés dans le maniement des substances explosibles, connaître les prescriptions légales et pouvoir prendre les mesures de sécurité nécessaires en cas d'explosion ou d'incendie.

Certains objets ne pouvant pas être vendus à des personnes de moins de dix-huit ans (voir ci-dessus), il paraît logique que les vendeurs aient au moins cet âge.

Le droit fédéral étant par ailleurs lacunaire sur la formation précise à dispenser, les cantons ont eux-mêmes mis sur pied un programme adéquat. Depuis quatre ans dans le canton de Vaud, sont organisées chaque année, en prévision de la fête nationale, des séances d'information sur les pyrotechniques et leurs bases légales. Le matériel y est présenté et un accident est simulé pour sensibiliser les personnes aux dangers mortels et méconnus que présentent ces engins.

Les directives codifient ainsi l'obligation :
- de désigner un responsable et le personnel affecté à cette vente;
- de leur faire suivre le cours.

Art. 27 et 28

Les communes sont généralement sollicitées au premier chef lorsqu'il s'agit de requérir une autorisation pour les tirs de feux d'artifice. Elles transmettent alors, souvent par l'intermédiaire des sapeurs pompiers, la demande à la police cantonale, ce service disposant de spécialistes en substances explosibles.

Il convient de conserver à la commune la possibilité d'émettre un préavis sur le tir de feux d'artifice pour son territoire, car ces tirs, même parfaitement sécurisés, n'en causent pas moins des nuisances, notamment sonores. La possibilité doit ainsi être réservée, pour la commune, de préaviser en faveur d'une interdiction pour des motifs généraux liés à l'ordre et à la tranquillité publics.

Il va de soi que la police cantonale ne donnera pas une suite favorable au dossier dès lors que le préavis de la commune sera négatif. En pratique, la procédure se terminera donc par

---

[1] EI *n* = qui résiste *n* minutes au feu et à la chaleur.

la décision de la commune quand celle-ci choisira de préavise négativement. Dans les autres cas, elle apposera simplement son préavis positif sur le document, que la commune transmettra ensuite à la police cantonale pour décision. Le préavis positif de la commune, en revanche, n'influe en aucun cas sur la décision de la police cantonale, celle-ci devant rendre sa décision uniquement sur la base de motifs liés à la sécurité des tirs et au respect des exigences légales.

En résumé et concrètement, la procédure se déroule comme suit :
- L'organisateur dépose, dans le délai imparti par les directives, sa demande auprès de la commune.
- La commune préavise, un champ à cet effet étant prévu sur la formule officielle.
- La commune transmet le dossier à la police cantonale.
- Si le préavis est négatif, la police cantonale n'autorisera pas le feu d'artifice contre l'avis de la commune. La commune transmet néanmoins toujours le dossier à la police cantonale, pour que celle-ci puisse ainsi vérifier le cas échéant, au moment venu, si l'interdiction est réellement respectée par l'organisateur.
- Si le préavis de la commune est positif, la police cantonale examine les conditions dans lesquelles le feu d'artifice est organisé et délivre l'autorisation si la sécurité de cette manifestation paraît suffisamment garantie. La police cantonale est libre de refuser le tir pour des motifs ayant trait au respect des normes légales et à la sécurité, nonobstant le préavis positif de la commune.

Art. 30

La Garde aérienne suisse de sauvetage (REGA), vole de jour comme de nuit, en urgence et à n'importe quelle altitude. Elle doit donc être informée des tirs prévus, qui pourraient causer un accident s'ils entraient en collision avec un de ses aéronefs.

Art. 35

Il est impossible d'exiger une formation reconnue, qui n'existe pas en l'état. Force est de renvoyer ici aux bonnes règles du métier et de prohiber le recours à de patents amateurs.

Le contrôle du choix et du rôle des personnes concernées se fera de cas en cas. En l'absence de brevet fédéral dans ce domaine, il n'est en effet pas possible d'édicter des règles plus précises dans les directives elles-mêmes. Dispenser un cours à ces personnes n'est pas non plus envisageable, faute de pouvoir les connaître toutes suffisamment à l'avance.

Sitôt qu'une formation reconnue existera, elle sera introduite dans les directives.

Art. 37

Les pontons et débarcadères, qui posent souvent problème, sont considérés comme milieu terrestre et non lacustre par les services chargés de déterminer la dangerosité potentielle des tirs.

Il a été question d'interdire purement et simplement ces tirs par une disposition des directives. En effet, les pontons et débarcadères ne sont absolument pas conçus pour cela, notamment en raison des fortes pressions exercées lors des tirs. En particulier, la commission des manifestations nautiques estime que la pression est généralement bien trop importante pour ce genre constructions.

Il paraît toutefois peu judicieux d'interdire d'une manière générale les tirs depuis un débarcadère, pour les motifs suivants :

- la question de la solidité du ponton doit pouvoir être examinée de cas en cas, une exception n'étant aucunement exclue;
- cet objet paraît trop détaillé pour pouvoir figurer dans les directives à titre d'interdiction générale. En effet, d'autres cas où les feux d'artifice pourraient aussi être généralement interdits peuvent être évoqués (par exemple les lisières de forêts), sans pour autant devoir être introduits dans les directives, aucune typologie ne pouvant être déterminée avec certitude.

En l'état, il appartiendra donc à l'autorité compétente de décider de cas en cas et seule l'assimilation du ponton fixe au milieu terrestre est conservée, malgré son caractère détaillé, car elle est essentielle pour permettre d'attribuer la compétence de décider à une autorité plutôt qu'à une autre.

Annexe : directives sur les engins pyrotechniques de divertissement